

Minnisblað

um kafla stjórnarskrárinnar um dómstóla og hugsanlegar breytingar á þeim kafla

Tekið saman af sérfræðinganefnd (ET) fyrir stjórnarskrárnefnd

Sá kafli stjórnarskrárinnar (V. kafli) sem fjallar um handhafa dómsvaldsins, dómstóla og dómendur, er mjög rýr í samanburði við þá kafla sem hafa að geyma reglur um handhafa framkvæmdarvaldsins (II. kafla) og löggjafarvaldsins (III. og IV. kafla). Ákvæðum þessa kafla hefur nánast ekkert verið breytt frá því að Íslendingar þágu fyrstu stjórnarskrána að gjöf frá Danakonungi árið 1874.

Meginmarkmið kaflans er að tryggja sjálfstæði dómstólanna, fyrst og fremst gagnvart handhöfum framkvæmdarvaldsins. Ennfremur að kveða á um valdsvið dómstólanna gagnvart handhöfum framkvæmdarvaldsins, sbr. 60. gr. stjkskr. Önnur ákvæði stjórnarskrárinnar stuðla og að sjálfstæði dómstólanna, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjkskr., og afmarka valdsvið þeirra gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, sbr. 2. gr. stjkskr.

Vörn gegn ótilhlýðilegum afskiptum framkvæmdarvaldshafa af dómstólum er einkum fólgin í því að 61. gr. stjkskr. leggur bann við að ráðherra geti, með formlegum atbeina forseta Íslands, vikið dómendum úr embætti fyrir fullt og allt eða flutt þá til í starfi, nema verið sé að koma nýrri skipan á dómstólana, sbr. 61. gr. stjkskr. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu, samkvæmt núgildandi stjórnarskrá, að löggjafinn og framkvæmdarvaldshafar geti með samstilltu átaki vegið að sjálfstæði dómstólanna, t.d. með því að gjörbreyta dómstólaskipaninni. Af þeim sökum væri eðlilegt að mæla svo fyrir í stjórnarskránni að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll þjóðarinnar og einnig kæmi til greina að kveða á um í stjórnarskránni að ekki megi setja á stofn sérdómstóla sem og hversu mörg dómstig eigi að vera í landinu og hversu margir dómáttar Hæstaréttar eigi að vera.*

Ákvæði 61. gr. stjkskr. hafa verið skýrð á þann veg að skipa beri héraðs- og hæstaréttardómara í embætti til óákveðins tíma, sbr. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla, þó þannig að þeir verði að láta af störfum þegar þeir ná 70 ára aldri, eins og aðrir embættismenn. Í lokamálslið 61. gr. stjkskr. er tekið fram að veita megi þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skuli eigi missa neins í af launum sínum. Þetta síðastnefnda ákvæði hefur verið skilið svo að hæstaréttardómarar skuli halda óskertum launum, án álags vegna yfirvinnu, eftir að þeir láta af embætti fyrir

* Þess má geta að árið 1931 var, að tilhlutan þáverandi dómsmálaráðherra, lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um fimmtardóm sem skyldi vera æðsti dómstóll ríkisins (á ensku skyldi heiti hans vera The Supreme Court og tilsvarendi heiti á öðrum erlendum málum). Þegar fimmtardómur tæki til starfa skyldi Hæstiréttur lagður niður. Frumvarpið náði ekki fram að ganga 1931. Það var lagt fram að nýju 1932 og 1933, en dagaði uppi í bæði skiptin. Dómstig hafa verið tvö hér á landi, þ.e. héraðsdómur og Hæstiréttur, frá því 1920 þegar Hæstiréttur tók til starfa og landsyfirdómurinn var lagður niður. Dómarar Hæstaréttar voru í upphafi fimm talsins. Þeim var síðan fækkað í þrjá árið 1924, en fjölgað aftur í fimm 1935. Sú tala hélst óbreytt þar til 1973 að þeim var fjölgað í sex, síðan í sjö 1979, átta 1982 og loks níu 1994 sem er núverandi fjöldi hæstaréttardómara.

aldurs sakir og til æviloka. Færa má rök fyrir því að umrætt ákvæði, þ.e. að veita megi dómara, sem orðinn er 65 ára, lausn frá embætti, þvert gegn vilja hans, og að hæstaréttardómarar skuli halda óskertum launum eftir að þeir láta af embætti sökum aldurs, sé orðið úrelt. Eðlilegra er að kveða á um það í stjórnarskránni að dómarar skuli skipaðir í embætti ótímabundið, en verði að láta af embætti sjötugir. Ennfremur að dómarar skuli njóta sömu eftirlauna og aðrir embættismenn, eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum.

Í lýðræðisríkjum Evrópu er nú á dögum lögð áhersla á að skipun dómara í embætti, ekki síst við æðsta dómstól hvarrar þjóðar, endurspegli sjálfstæði dómstólanna gagnvart handhöfum framkvæmdar- og löggjafarvalds. Þannig er yfirleitt búið svo um hnúta að dómstólarnir sjálfir eða sérstakar umsagnarnefndir gefi faglega umsögn um umsækjendur um embætti dómara, áður en skipað er í þau. Samkvæmt lögum um dómstóla skal leita umsagnar Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara, áður en skipað er í embættið, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna, en sérstök dómnefnd, skipuð þremur mönnum, tilnefndum af Hæstarétti, Dómarafélagi Íslands og Lögmannafélagi Íslands, skal láta í té skriflega og rökstudda umsögn um umsækjendur um embætti héraðsdómara, áður en skipað er í það embætti.

Á öðrum Norðurlöndum er það nánast undantekningalaus venja að farið sé eftir umsögnum dómstólanna eða hinna sérstöku umsagnarnefnda þegar skipað er í dómaraembætti. Í Danmörku, sem byggir í meginráttum á sömu stjórnskipunarhefðum og fylgt hefur verið hér á Íslandi, gerðist það t.d. aðeins einu sinni á síðustu öld að annar umsækjandi en Hæstiréttur hafði talið hæfastan til að gegna embætti hæstaréttardómara var skipaður dómari við réttinn.**

Árið 1999 voru gerðar breytingar á þeim ákvæðum dönsku réttarfarslaganna sem lúta að skipun dómara í embætti. Sett var á stofn sérstök umsagnarnefnd, dommerudnævnelsesrádet, til að gera rökstudda tillögu um það hver úr hópi umsækjenda um embætti dómara skuli skipaður í embættið. Nefndin er skipuð sex mönnum, þ.e. þremur dómurum af hverju hinna þriggja dómstiga, tilnefndum af dómendum á hlutaðeigandi dómstigi, einum lögmanni, tilnefndum af danska lögmannafélaginu, og tveimur fulltrúum almennings, tilnefndum af sambandi danskra sveitarfélaga og Dansk Folkeoplysnings Samråd. Formaður nefndarinnar skal vera sá hæstaréttardómari, sem tilnefndur er í hana, og ræður atkvæði hans úrslitum ef atkvæði falla jöfn í henni. Nefndin má aðeins gera tillögu um einn umsækjanda og er gengið út frá því að ráðherra fari eftir þeirri tillögu og leggi til við konung/drottningu að sá, sem nefndin eða meirihluti hennar gerir tillögu um, verði skipaður. Ráðherra gæti að vísu neitað að fara að tillögu nefndarinnar, en eins og lögin eru úr garði gerð gæti hann ekki skipað annan í embættið úr hópi umsækjenda. Hendur ráðherra eru því að verulegu leyti bundnar við skipun í embætti dómara. Eftir að ráðherra hefur gert tillögu um skipun dómara í Hæstarétt er enn mælt svo fyrir í réttarfarslögnum að dómaraefnið verði að spreyta sig á að semja dómsatkvæði í fjórum málum, til reynslu, og sýna þannig fram á að hann sé hæfur til að gegna embætti dómara við réttinn.***

** Þetta gerðist árið 1961 þegar ráðherra ákvað að skipa konu, sem lokið hafði doktorsprófi og gegnt starfi prófessors, í embætti hæstaréttardómara í stað þess umsækjanda sem Hæstiréttur hafði mælt með. Sá var á hinn bóginn skipaður þegar næst var skipað í dómaraembætti við réttinn. Þess má geta, til fróðleiks, að árið 1907 ákvað þáverandi dómsmálaráðherra, P.A. Alberti, sem síðastur gegndi embætti Íslandsmálaráðherra í Danmörku, að skipa mann í embætti hæstaréttardómara, þvert gegn vilja réttarins. Eftir að hafa spreytt sig á að semja dómsatkvæði, til reynslu, í þremur málum af fjórum neyddist sá, sem Alberti hafði valið, til að draga umsókn sína til baka þegar ljóst var að hann hafði ekki reynst vandanum vaxinn. Þetta er talin síðasta tilraun af hálfu dansks ráðherra til að hafa áhrif á skipun hæstaréttardómara þar í landi á ómálefnalegan hátt, sbr. Jens Peter Christensen: Domstolene - den tredje statsmagt, bls. 76-77.

*** Jens Peter Christensen, bls. 75-76 og 79-82.

Markmið umræddra breytinga voru þríþætt. Í fyrsta lagi að treysta sjálfstæði dómstólanna gagnvart framkvæmdarvaldshöfum, í annan stað að gera aðdragandann að skipun dómara gegnsærri en verið hafði og loks að auka möguleika á því að dómara, ekki síst hæstaréttardómara, ættu fjölbreyttari starfsferil að baki, en til skamms tíma höfðu þeir langflestir starfað í dómsmálaráðuneytinu og síðan gegnt dómaraembættum á lægri dómstigum, áður en þeir settust í Hæstarétt. Í dönsku réttarfarslögnum segir orðrétt: „Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges afgørende vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansøgernes erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhversbaggrund.“ Ekki verður annað ráðið en að hin nýja tilhögun á skipun dómara í Danmörku hafi í meginatriðum gefist vel, þótt því megi halda fram að sjálfstæði dómstólanna sé minna þar í landi en áður var, þar sem dómendur eru ekki lengur einráðir um það, hverjir verði skipaðir í embætti dómara.****

Ef breyta ætti tilhögun á skipun dómara hér á landi mætti hafa hliðsjón af þessum breytingum í Danmörku. Hins vegar er álitamál hvort mæla eigi fyrir um skipun dómara, t.d. hæstaréttardómara, í stjórnarskránni eða kveða einvörðungu á um það atriði í lögum um dómstóla, eins og nú er gert. Það myndi þó óneitanlega styrkja sjálfstæði dómstólanna ef fyrirmæli um skipun dómara væru í stjórnarskránni. Einnig væri eðlilegt að það yrði gert, ef Alþingi ætti að koma að skipun dómara.

Til viðbótar því, sem nefnt hefur verið, hafa komið fram hugmyndir um að taka upp eftirgreind nýmæli í kaflann um dómstóla í stjórnarskránni: Ákvæði um sjálfstætt ákærvald og ákvæði um vald dómstóla til að úrskurða um stjórnskipulegt gildi laga, hugsanlega án tengsla við afmarkað sakarefni. Í því sambandi hefur því verið hreyft hvort setja beri á stofn sérstakan stjórnskipunardómstól eða fela eigi Hæstaréttarétti þetta síðastnefnda hlutverk.

Ennfremur kemur til greina að umorða þau ákvæði, sem fyrir eru í kaflanum, þ. á m. 60. gr. stj.skr. um vald dómstóla til að endurskoða ákvarðanir stjórnvalda.

**** Jens Peter Christensen, bls. 71-72, 77-79 og 81-86.

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

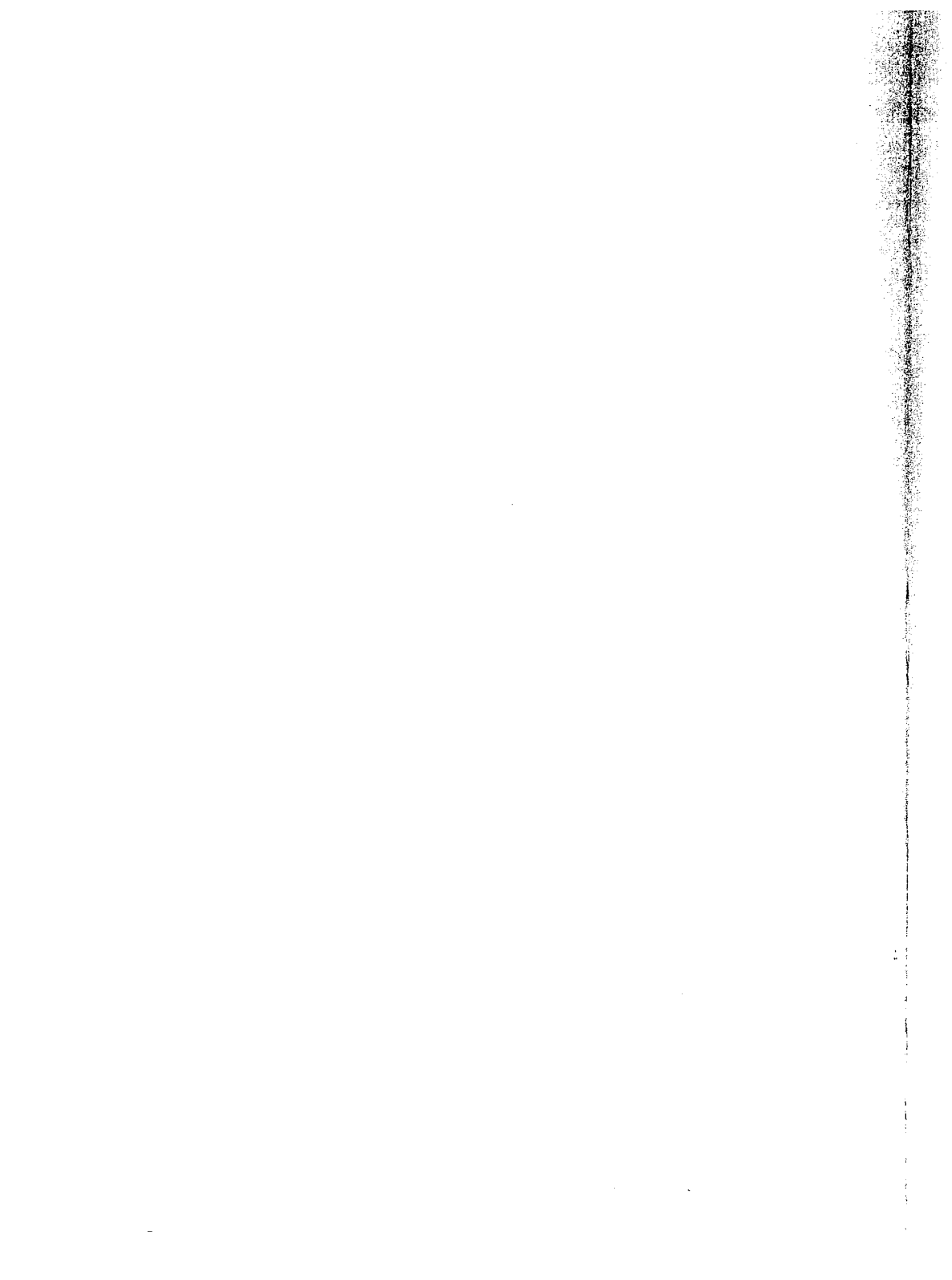
Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Jens Peter Christensen

Domstolene – den tredje statsmagt

Magtudredningen



Kapitel 5

Domstolenes uafhængighed og dommerrekrutteringen

Junigrundlovens løfteparagraf (§ 76) om, at ”Retspleien bliver at adskille fra Forvaltningen efter de Regler, der fastsættes ved Lov” var i sin oprindelse ikke blot en abstrakt og generel konsekvens af magtfordelingslæren, men blev også opfattet som et nødvendigt supplement til grundlovens regel om, at domstolene kan påkende spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Bestemmelsen tog endvidere sigte på at skabe en retssikkerhedsgaranti i strafferetsplejen ved at ophæve den ordning, at funktionerne som politimester og dommer var forenet i samme embede.¹

Der gik imidlertid meget længe, inden grundlovens løfte om adskillelse af retspleje og forvaltning blev indfriet. Først i 1908 lykkedes det at få vedtaget et forslag til retsplejelov. Da lovens underskriver, justitsminister P.A. Alberti, i september 1908 anmeldte sig selv for falsk og bedrageri for store millionbeløb, kom loven imidlertid aldrig til at træde i kraft. Hertil var ubehaget ved underskriften for stor. Resultatet blev fornyede politiske forhandlinger om sagen, og først i 1916 lykkedes det atter at få retsplejeloven vedtaget. Loven trådte i kraft den 1. oktober 1919, godt 70 år efter Junigrundlovens løftebestemmelse var kommet til verden. Med retsplejeloven blev funktionerne som dommer og anklager adskilt, idet der blev indført en selvstændig anklagemyndighed under ledelse af rigsadvokaten og justitsministeren.

Domstolsreformens formål

Ganske som det 20. århundrede med retsplejelovens vedtagelse blev indledt med en omfattende retsreform, der markerede domstolenes uafhængighed, blev århundredet afsluttet med en domstolsreform, der har markeret domstolenes uafhængighed af forvaltningen og deres placering i statsstyret som en selvstændig tredje statsmagt.

Domstolsreformen, der trådte i kraft pr. 1. juli 1999, har to hovedelementer: Dels er der oprettet en uafhængig Domstolsstyrelse, dels er der indført nye regler for dommerudnævnelser, i hvilken forbindelse der er oprettet et selvstændigt Dommerudnævnelsesråd.²

Ved fremsættelsen den 9. oktober 1997 af de to lovforslag, der har ligget til grund for domstolsreformen – forslag til lov om Domstolsstyrelsen og

forslag til lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love – præsenterede justitsminister Frank Jensen reformen som en "reform af historisk karakter", der indebar "en skelsættende nyordning af domstolenes forhold". Formålet med reformen var "at styrke domstolenes selvstændighed og uafhængighed og markere deres stilling som den tredje statsmagt". Forslagene var derfor, sagde ministeren, "af central samfundsmæssig betydning".³

Af Folketingets forhandlinger om reformen, der mundede ud i vedtagelse ved 3. behandlingen den 19. juni 1998, fremgik det på tilsvarende måde, at det overordnede politiske formål med reformen var at markere domstolenes uafhængighed af den udøvende magt.

Samtidig fremgik det også, at der i Tinget var almindelig enighed om, at en sådan uafhængighed allerede var sikret *uden* reformen, og at der ikke under den hidtidige tingenes tilstand havde været eksempler på, at dommerne ikke havde været uafhængige i deres virke.⁴

Symbolisk præget lovgivning

Reformen sigtede således først og fremmest på, at denne reelle uafhængighed blev afspejlet i formaliteterne. Domstolsreformen bar på denne måde i væsentlig grad præg af symbolsk lovgivning. Uafhængigheden skulle, som flere af ordførerne udtalte, "synliggøres". Flere ordførere talte ligefrem om, at reformen skulle markere, at man nu, knap 150 år efter Junigrundlovens vedtagelse, omsider tog reglen om magtens tredeling alvorligt. Ordførernes forskellige fremstillinger af magtdelingsreglen er ikke tjent med at blive underkastet alt for nærgående juridisk analyse. Justitsministeren må have tænkt på de Højere Magter og kan i hvert fald ikke have holdt sig strengt til sit ministerielle manuskript, da han under forhandlingerne udtalte, at der var tale om en grundlæggende reform, som berørte "vores grundlovgivne opdeling af magtens treenighed".⁵

Også af Domstolsudvalgets betænkning fra juni 1996, der lagde grundlaget for reformen, fremgik det, at de stillede reformforslag i vidt omfang havde en symbolsk funktion. I betænkningen fra udvalget – der havde højesteretspræsident Niels Pontoppidan som formand – blev det fremhævet, at der ikke var grundlag for at antage, at den hidtidige ordning havde givet anledning til misbrug i den forstand, at Justitsministeriet skulle have benyttet sine beføjelser med hensyn til bevillingsmæssige og administrative spørgsmål til at søge at øve indflydelse på domstolene eller dommernes udøvelse af deres dømmende virksomhed. Alligevel fandt udvalget, at det var "ønskeligt, at domstolenes særlige stilling som den tredje statsmagt marke-

res og understreges, også når det gælder varetagelsen af bevillingsmæssige og administrative spørgsmål”.⁶ Domstolene skulle ikke alene være uafhængige og upartiske, men også opleves som sådan. I betænkningen var betydningen af den symbolske funktion blandt andet markeret ved citater af dr. jur. Carl Ussing fra Tilskueren, 1899, hvoraf ét lød som følger.⁷

Det er ikke nok, at Dommerne personligt hver for sig er uafhængige og upartiske Mænd; det er af højeste Vigtighed, at de også synes at være det, at deres Stilling giver ydre Borgen for deres Uafhængighed og Upartiskhed. Det modsatte er svækkende for Domstolsvirksomheden langt ud over de Sager, som har med Politik at skaffe. [...] Mængden vil have ydre Tegn, den vil se Uafhængigheden, førend den tror på den, og Mængden har Ret, thi den ydre Uafhængighed virker ikke blot udad, suggestivt på Mængden, men også indad, suggestivt på Dommeren.

I Domstolsudvalgets betænkning var reformforslagene imidlertid også begrundet med mere principielle – og mere reale – synspunkter på domstolenes rolle som tredje statsmagt. I betænkningens centrale kapitel om den fremtidige dommerrekruttering blev der således peget på, at spørgsmålet om efterprøvelse af forvaltningens afgørelser måtte forventes at få stigende betydning i fremtiden, og at den internationale menneskerettighedsregulering, EU-retten og den ofte meget brede rammelovgivning samt i det hele hastigheden i retsudviklingen ville stille krav om, at domstolene i højere grad end hidtil skal udøve en selvstændig retsskabende funktion. ”Udviklingen understreger betydningen af domstolene som en uafhængig tredje statsmagt”, hed det.⁸

Forslaget om en selvstændig *Domstolsstyrelse* var udtryk for ønsket om både formel og reel uafhængighed af Justitsministeriet. Efter udvalgets opfattelse kunne det ud fra principielle synspunkter give anledning til betænkelighed, at domstolene som en selvstændig statsmagt var undergivet en så tæt styring i bevillingsmæssig og administrativ henseende fra den udøvende magts side, som det hidtil havde været tilfældet.⁹

Forslaget om et *Dommerudnævnelsesråd* havde til formål at gøre dommerudnævnelserne mere gennemsigtige, markere uafhængigheden og øge mulighederne for en bredere rekruttering. Hertil kom forslag om formel sikring mod uansøgt afskedigelse og forflyttelse for alle, der udøver domsmyndighed uden at være udnævnt som dommere. Forslaget tog sigte på den store kreds af dommerfuldmægtige og retsassessorer, der i det daglige virker som konstituerede dommere.¹⁰ Ud over at markere den personlige uafhængighed var der her tillige tale om at opfylde Den Europæiske

Menneskerettighedskonventions krav til ikke-udnævnte dommers uafhængighed.¹¹

Domstolsstyrelsen

Loven om Domstolsstyrelsen indebar, at der blev oprettet en ny styrelse, ledet af en uafhængig bestyrelse.¹² Domstolsstyrelsens opgave er at varetage de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, som er knyttet til domstolenes virksomhed. Domstolsadministrationen er fortsat ressortmæssigt knyttet til Justitsministeriets område, men for at styrke domstolenes selvstændige stilling og uafhængighed har justitsministeren ikke instruktionsbeføjelser over for Domstolsstyrelsen, ligesom der ikke kan klages til justitsministeren over Domstolsstyrelsens afgørelser. Som konsekvens heraf har justitsministeren heller ikke noget retligt ansvar for, hvorledes Domstolsstyrelsen udøver sin virksomhed. Vi ønsker faktisk "at tage magtens tredeling alvorligt, og derfor skal ministeren ikke have ansvar", udtalte det største regeringsbærende partis ordfører under førstebehandlingen den 2. april 1998.¹³

Bestyrelsen kom til at bestå af 11 medlemmer, hvoraf de otte kommer fra kredsen af domstolsansatte: En højesteretsdommer indstillet af Højesteret, to landsdommere indstillet af henholdsvis Østre Landsret og Vestre Landsret, to byretsdommere, en repræsentant for det øvrige juridiske personale ved domstolene og to repræsentanter for det administrative personale ved domstolene. Byretsdommerne, repræsentanten for det øvrige juridiske personale og de to repræsentanter for det administrative personale indstilles af de respektive personalegrupper. Hertil kommer tre medlemmer uden for kredsen af domstolsansatte: En advokat beskikket efter indstilling fra Advokatrådet samt to medlemmer som en art "samfundsrepræsentanter". Efter loven skal der være tale om personer med "særlig ledelsesmæssig og samfundsmæssig indsigt" udpeget af Landsarbejdsrådet og Rektor-kollegiet.

Budgetprivilegiet

I justitsministerens fremsættelsestale i Folketinget blev det fremhævet som en meget væsentlig opgave for Domstolsstyrelsens bestyrelse at udarbejde det årlige budgetforslag for domstolene og Domstolsstyrelsen. Bestyrelsens forslag til budget skal sendes til justitsministeren med henblik på, at det kan indgå i regeringens finanslovsforslag. Det er i lovbemærkningerne forudsat, at Domstolsstyrelsen har det for en statslig styrelse helt særegne budgetmæssige privilegium, at styrelsen kan fremsende sit budgetforslag direkte

til Folketinget, hvis styrelsen ikke finder, at de ressourcer, der er afsat i regeringens finanslovsforslag, er tilstrækkelige.¹⁴ Sættes sagen på spidsen, kan Domstolsstyrelsen således gå direkte til Folketinget, uden om ministeren. I Domstolsudvalgets betænkning blev det anført, at domstolenes særlige stilling som den tredje statsmagt kunne gøre en sådan handlemåde velbegrunder.¹⁵ Formentlig vil denne mulighed i praksis kunne have sin væsentligste virkning som et ris bag spejlet i forhandlingerne mellem Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet om ressourcetildelingen.

Måske kan dette potentielle magtmiddel allerede tænkes at have haft sin betydning i forbindelse med tilblivelsen af finansloven for 2002. Regeringen fremlagde sidst i 2001 et forslag til finanslov, der pålagde domstolene at spare, hvad der svarede til 500 årsværk. Domstolsstyrelsens bestyrelse vurderede, at så store besparelser ikke ville gøre det muligt at drive domstolene på forsvarlig måde. Det lykkedes derefter for Domstolsstyrelsen at opnå enighed med regeringen om et bevillingsniveau i overensstemmelse med hovedlinjerne i en udviklingsskitse, hvorefter personaleforbruget ved retterne reduceres med ca. 100 årsværk i perioden til og med 2004.¹⁶

Revisions- og ansvarsspørgsmålet

Selv om lovforslaget om Domstolsstyrelsen var båret af ønsket om at frigøre domstolsadministrationen fra justitsministerens indflydelse og ansvar, viste folketingsbehandlingen, at væsentlige dele af Tinget ikke havde den fornødne tillid til, at det kunne gå an at overlade ansvaret for skatteborgernes midler helt og holdent til den dommerdominerede bestyrelse i Domstolsstyrelsen. Eller måske snarere: Man ønskede ikke at give slip på muligheden for at holde ministeren ansvarlig. Spørgsmålet var, hvad der skulle ske, hvis Rigsrevisionen påtalte uregelmæssigheder i bevillingsadministrationen, og dommerstanden ikke ville bøje sig for kritikken. Domstolsudvalgets betænkning og det fremsatte lovforslag indeholdt bestemmelse om, at justitsministeren kunne indbringe medlemmerne af Domstolsstyrelsens bestyrelse for Den Særlige Klageret i tilfælde af grove forsømmelser. Men hvad med området for mindre forsyndelser?

En nærliggende tanke ville vel være, at Folketinget – nu man gennemførte en reform, hvis hele sigte og formål var at understrege betydningen af domstolenes uafhængighed og rolle som selvstændig statsmagt – da også fandt det naturligt at vise dommerstanden den tillid at antage, at standen nok ville kunne administrere bevillingerne med fornuft og ikke opvise utidig trang til at lægge sig ud med revisionsmyndighederne.

Ved en intern høring i Folketingets Retsudvalg den 16. februar 1998 gav to hidkaldte juridiske professorer udtryk for, at det "hul" i ansvarsreglerne, som rigsrevisor havde påpeget, ud fra en realistisk betragtning ikke forekom at være af overvældende dimensioner. Eller som den ene af de to (forfatteren til nærværende skrift) anførte i sit oplæg til udvalget: "... at det lige præcis for dommerne ikke vil se godt ud, hvis man af Rigsrevisionen kritiseres for at bryde bevillingsreglerne og nægter at rette sig efter kritikken. Ud fra en samlet vurdering må det skitserede ansvarsproblem derfor forekomme noget virkelighedsfjernt".¹⁷

Et betydeligt mindretal i Folketingets Retsudvalg krævede imidlertid at få indsat en bestemmelse, hvorefter justitsministeren kan pålægge Domstolsstyrelsen at iværksætte de foranstaltninger, som statsrevisorerne og justitsministeren er enige om i tilfælde, hvor rigsrevisor i en beretning fremsætter væsentlige kritiske bemærkninger om revisionsspørgsmål, som statsrevisorerne tiltræder. Og således blev det. Resultatet – der har en ikke ubetydelig byzantinsk charme – kan studeres i § 2, stk. 3, i lov nr. 401 af 26. juni 1998 om Domstolsstyrelsen.

Selvstændige domstole – under stærkere styring

Sammenfattende kan det konstateres, at der med loven om Domstolsstyrelsen blev gennemført den formentlig mest vidtgående selvstændiggørelse af domstolenes administrative og bevillingsmæssige forhold, der er set i Vesteuropa.¹⁸ Reformen synes i så henseende at kunne komme til at danne skole for andre landes overvejelser om løsgørelse af domstolsadministrationen fra regeringsapparatet. I Norge blev ansvaret for administrationen af domstolene den 1. november 2002 overført fra det norske justitsministerium til den nyoprettede "Domstolsadministrasjon" i Trondheim. I Finland blev der i juni 2001 nedsat en komite, der skal afgive betænkning om udviklingen af det finske domstolsvæsen, ligesom også en række andre lande har vist interesse for den danske model.¹⁹

Det er i sagens natur vanskeligt i dag, kun fire år efter domstolsreformens gennemførelse, at vurdere betydningen af oprettelsen af Domstolsstyrelsen for domstolenes selvstændighed og uafhængighed. Styrelsen har utvivlsomt medvirket til at give domstolene en mere selvstændig profil i offentligheden. Af Domstolsstyrelsens årsberetninger, der fremstår i flot og billedrigt design, tegner der sig en virksomhed med fokus på domstolenes produktivitet, service- og ledelsesforhold, økonomistyring og IT-anvendelse. Domstolene har endog fået et samlet, specialdesignet bomærke, ganske som enhver anden moderne virksomhed, og brugerundersøgelser er

taget i anvendelse for at vurdere, hvordan "kunderne" oplever kontakten med retten, den personlige betjening, det anvendte sprog, sagsbehandlingstiden og lokalerne. Hvad der før blev betragtet som renlivet myndighedsudøvelse anskues nu ud fra en servicesynsvinkel.²⁰ Som Domstolsudvalgets betænkning fremhævede, ville der være behov for, at domstolsadministrationen er "dynamisk og fremtidsorienteret".²¹ Det synes den at være godt på vej til at blive. Domstolsstyrelsen har fået en central rolle som katalysator for organisationsudvikling.

Set fra de enkelte dommerembeders synspunkt kan man formentlig – paradoksalt nok – sige, at den reform, der blev gennemført for at sikre domstolenes uafhængighed, i kraft af Domstolsstyrelsen centrale placering har medført en stærkere, snarere end en svagere, administrativ central styring. Men nu altså en styring under ledelse af dommerstanden selv.²²

Dommerudnævnelsesrådet og dommerrekrutteringen

Tamilsagen var utvivlsomt en væsentlig medvirkende årsag til Domstolsudvalgets nedsættelse den 11. marts 1993.²³ Selv om Tamilsagen ikke i sig selv angik domstolene, gav den i den offentlige debat kraftig næring til kritik af Justitsministeriet i al almindelighed, herunder kritik af det forhold, at flertallet af dommene i de øverste instanser traditionelt havde en karriere-mæssig baggrund i Justitsministeriet, samt at udnævnelseskompetencen lå hos ministeren.

Selv om der gennem årene havde været rejst forskellig kritik af dommerrekrutteringen og justitsministerens udnævnelseskompetence, havde kritikken aldrig for alvor vundet politisk gehør. Som professor Poul Andersen skrev i afhandlingen "Rigsdagen og domstolene" i det jubilæumsværk, der udkom i anledning af grundlovens 100-årsdag i 1949, var der gennem årene forekommet udtalelser på Rigsdagens forhandlinger om, "at dommere lader sig bestemme af politiske hensyn, at dommerstanden rekrutteres efter politiske hensyn o.l.; men sådanne angreb har aldrig fundet stor tilslutning, og det har ikke alvorligt været på tale at flytte kompetencen til at udnævne dommere fra regeringen til en anden myndighed [...]".²⁴

Tamilsagen ændrede imidlertid den politiske stemning, selv om sagen ikke på nogen måde vedrørte domstolenes forhold. Domstolsudvalgets nedsættelse den 11. marts 1993 – samme dag Folketinget skulle have førstebehandling af et lovforslag fra SF om nedsættelse af en kommission om domstolenes organisering²⁵ – var i mangt og meget et udslag af denne ændrede stemning. I Domstolsudvalgets kommissorium havde spørgsmålet om dommerrekruttering og dommerudnævnelse en fremskudt plads. Det hed

herom, at "Udvalgets hovedopgave angår rekruttering, udnævnelse og udnævnelse af dommere. Udvalget skal på dette område navnlig overveje, hvilke krav der bør stilles til dommere med hensyn til uddannelse, erfaringsbaggrund, faglige kvalifikationer mv. og på baggrund heraf vurdere, om der er behov for ændringer i den gældende lovregulering og praksis med henblik på at sikre en tilstrækkelig tilgang af bredt kvalificerede jurister til dommererhvervet. I givet fald anmodes udvalget om at fremlægge de forslag til ændringer, som findes hensigtsmæssige med det angivne sigte". Det var endvidere anført, at udvalget i den nævnte forbindelse kunne fremkomme med forslag til "ændring af den nuværende ordning, hvorefter selve kompetencen til at udnævne dommere og det parlamentariske ansvar herfor påhviler justitsministeren".²⁶

Domstolenes traditionelle selvstændighed i udnævnelsesspørgsmål

Som Domstolsudvalget anførte, var den gældende ordning for rekruttering og udnævnelse af dommere karakteriseret ved, at domstolene reelt havde den afgørende indflydelse på, hvem der blev udnævnt til dommere.²⁷ Efter fast praksis indhentede Justitsministeriet, før besættelse af en dommerstilling, en udtalelse fra domstolene. Ved besættelse af en stilling som højesteretsdommer afgav Højesteret indstillingen. Ved besættelse af stillinger som lands- og byretsdommer afgav vedkommende landsretspræsident indstillingen, der blev fremsendt gennem præsidenten for Højesteret. Ved stillinger i en præsidentledet byret blev der tillige indhentet en indstilling fra vedkommende byretspræsident. Domstolenes indstillinger var ifølge praksis gennem en meget lang årrække blevet fulgt af justitsministeren.²⁸

Kun i enkelte tilfælde var det sket, at der var blevet udnævnt dommere, som ikke havde været indstillet af domstolene. I Domstolsudvalgets betænkning blev som sådanne tilfælde nævnt to: I 1961 foretrak justitsministeren at lade direktøren for Statens Sindssygevæsen, professor, dr.jur. Louis le Maire prøvevotere og udnævne til højesteretsdommer i stedet for den landsdommer, som Højesteret havde indstillet. Den pågældende landsdommer blev udnævnt til højesteretsdommer, da den næste stilling blev ledig. I 1977 konstituerede justitsminister Orla Møller en advokat, der tidligere havde været medlem af Folketinget og formand for Folketingets Retsudvalg, som dommer i Østre Landsret. I 1972 var advokaten blevet dømt for spirituskørsel. Præsidenten for Højesteret protesterede over for Justitsministeriet med et brev, sendt i kopi til Statsministeriet, idet han bemærkede, at en sådan konstitution burde have været forhandlet med landsretspræsidenten eller præsidenten for Højesteret. Præsidenten fandt, at dette måtte føles

som en tilsidesættelse af hensynet til domstolene, der var uden fortilfælde, og som en alvorlig belastning af tillidsforholdet til Justitsministeriet. Udnævnelsen var "en krænkelse af retsbevidstheden". Dommerforeningens formand udtalte, at udnævnelsen kunne mindske agtelsen for dommerstanden. Over for pressen betegnede Højesterets præsident sagen som et spørgsmål om "domstolenes livsnerve". Karakteristisk nok for anerkendelsen af domstolenes selvstændighed i udnævnelsesspørgsmål tilbagekaldte Justitsministeriet herefter konstitutionen efter anmodning fra advokaten.²⁹

Et klart usagligt motiveret overgreb på domstolenes rekrutteringsmæssige selvstændighed skal man helt tilbage til 1907 for at finde. Daværende justitsminister P.A. Alberti udpegede dengang en birkedommer Schou fra Frédensborg til at prøvevotere med henblik på udnævnelse som højsteretsdommer. Udpegningen var udtryk for Albertis anerkendelse af, at birkedommeren havde ansat Albertis svigersøn som fuldmægtig ved birket. Efter at have prøvevoteret i tre sager måtte dommer Schou dog trække sig tilbage i erkendelse af, at hans evner ikke var på højde med hvervet. Han meddelte derfor retten, at han ifølge sin læges råd måtte opgive at fortsætte prøven. Dermed bortfaldt spørgsmålet om hans udnævnelse.³⁰

Det traditionelle rekrutteringsmønster

Det eksisterende, normale rekrutteringsmønster for domstolene tegnede sig på tidspunktet for Domstolsudvalgets arbejde som følger: Ved byretterne, bortset fra Københavns Byret, rekrutteredes dommerne helt overvejende fra kredsen af dommerfuldmægtige og retsassessorer, der er ansat ved domstolene. Når det gælder de højere domstole, og navnlig når det gælder Østre Landsret og Højesteret, har den normale baggrund for dommerne været, at de har haft en ganske langvarig fortid i Justitsministeriet bag sig.

"Hovedvejen" for dommerne ved Østre Landsret og Højesteret har været en karriere, der er begyndt som ung sekretær og fuldmægtig i Justitsministeriets departement, hvorfra vejen er gået til Københavns Byret og derfra til Østre Landsret. Herfra og fra Vestre Landsret er så nogle af de bedste blevet rekrutteret til Højesteret. Endnu sidst i 1980'erne var det sådan, at samtlige dommere i Højesteret havde en karriere, der var begyndt i Justitsministeriet.³¹

Domstolsudvalgets undersøgelse af dommernes rekrutteringsmønster viste, at 93 pct. af byretsdommerne uden for Københavns Byret tidligere havde været ansat som dommerfuldmægtige i over fem år. Det fremgik endvidere, at 68 pct. af dommerne i Københavns Byret tidligere havde haft ansættelse i Justitsministeriets departement i over fem år. I Østre Landsret

havde 35 ud af 50 dommere – eller 70 pct. – pr. 1. april 1996 en forudgående karriere i Justitsministeriet. Hovedparten af de øvrige havde tidligere gjort tjeneste som dommerfuldmægtige, mens to forud for udnævnelsen var advokater. I Vestre Landsret, der har haft tradition for en betydeligt bredere rekruttering end Østre Landsret, var der pr. 1. april 1996 ansat 32 dommere. Heraf havde 14 tidligere gjort tjeneste i Justitsministeriet, og 15 havde forinden udnævnelsen til landsdommer været ansat som dommerfuldmægtig/retsassessor, mens de resterende tre fordelte sig med to advokater og en universitetslærer.

Pr. 1. april 1996 bestod Højesteret af 17 dommere, hvoraf 12 ved deres udnævnelse var landsdommere. Af de øvrige var én departementschef, én afdelingschef, én professor, én advokat og én rigsadvokat. I forhold til situationen sidst i 1980'erne havde rekrutteringen til Højesteret imidlertid allerede ændret sig. Mens det som nævnt endnu sidst i 1980'erne var sådan, at samtlige dommere i Højesteret havde en karriere, der var begyndt i Justitsministeriet, var det nu "kun" 14 af Højesterets 17 dommere, der tidligere havde gjort tjeneste i Justitsministeriet.³²

Ønsket om en bredere dommerrekruttering

I Domstolsudvalget var der enighed om, at det ville være ønskeligt med en bredere dommerrekruttering. Som nævnt begrundede man blandt andet dette med behovet for, at dommerne i højere grad end hidtil skal udøve "en selvstændig retsskabende funktion" og fungere som "en uafhængig tredje statsmagt".³³ Et flertal i udvalget fandt, at målsætningen om en bredere dommerrekruttering var så væsentlig, at den burde lovfæstes. Man foreslog derfor, at der i retsplejelovens bestemmelse om besættelse af dommerstillinger blev indføjet, at også bredden i ansøgenes juridiske erfaringsgrundlag skulle tillægges vægt, ligesom det skulle indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund.³⁴ Og sådan blev det. Domstolsudvalgets forslag om, at der ved stillingsbesættelse skulle lægges "særlig vægt" på ansøgenes juridiske og personlige kvalifikationer, blev dog i loven strammet til, at der skal lægges "afgørende vægt" herpå. Det samlede resultat blev en lovfæstelse i retsplejelovens § 43 af de hensyn, der skal lægges til grund ved udnævnelse af dommere. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgenes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges afgørende vægt på ansøgenes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansøgenes erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vur-

deringen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund.

Som beskrevet var den hidtidige praksis karakteriseret ved, at domstolene reelt havde den afgørende indflydelse på, hvem der udnævntes til dommere. Efter fast praksis indhentede Justitsministeriet en udtalelse fra domstolene, før besættelse af en dommerstilling, og denne indstilling blev fulgt. Det fremgik da også af Domstolsudvalgets betænkning, at de danske domstoles indflydelse på dommerudnævnelserne var større end i nogen af de vestlige lande og retssystemer, man havde undersøgt.³⁵

Trods det pointerede behov for at konsolidere domstolenes position som en uafhængig tredje statsmagt, kunne Domstolsudvalget ikke gå ind for, at den hidtidige praksis blev formaliseret, således at kompetencen til at udnævne dommere ved lov blev henlagt til domstolene selv. En sådan ordning ville med udvalgets ord indebære risiko for "indavl" og således modvirke den bredere rekruttering og den *gennemsigtighed* i udnævnelsesproceduren, man sigtede på. Endvidere måtte forfatningsmæssige principper efter udvalgets opfattelse tale for, at ansvaret for dommerudnævnelserne burde påhvile et organ, som hentede sit mandat i folkestyret. Domstolene burde, som man udtrykte det, ikke være "en stat i staten". Hvis udnævnelseskompetencen lå hos domstolene selv, ville det efter udvalgets opfattelse være "umuligt at drage nogen til ansvar, hvis der følges en udnævnelsespolitik, som giver anledning til kritik uden for domstolene".³⁶

Resultatet af udvalgets overvejelser blev et forslag om oprettelse af et særligt *Dommerudnævnelsesråd*. Rådet skulle sammensættes og fungere på en sådan måde, at besættelsen af dommerstillinger (fortsat) kunne ske på *sagligt grundlag*, samtidig med at intentionerne om en bredere rekruttering blev realiseret bedst muligt. Sammensætningen og arbejdsformen skulle endvidere bidrage til at styrke befolkningens tillid til, at målsætningerne for dommerrekrutteringen blev realiseret.³⁷

Dommerudnævnelsesrådet og ansvaret for dommerudnævnelserne

I det væsentlige i overensstemmelse med Domstolsudvalgets forslag er der med ikrafttræden pr. 1. juli 1999 indført regler i retsplejelovens § 43 a-d om et Dommerudnævnelsesråd.³⁸ Rådet består af tre dommerrepræsentanter: En højesteretsdommer (formand), en landsdommer og en byretsdommer samt tre medlemmer uden for dommernes rækker, nemlig en advokat og to offentlighedsrepræsentanter. Ved stemmelighed gør formandens stemme udslaget. Dommerne beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, landsretterne og Den Danske Dommerforening. Advo-

katen beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra Advokatrådet. Offentlighedsrepræsentanterne beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening og Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening samt Dansk Folkeoplysnings Samråd. Offentlighedsrepræsentanterne skal være personer, der er "engagerede i samfundsforhold og bredt orienterede" samt "i besiddelse af personlig integritet og gennemslagskraft".³⁹

Som anført blev der i Domstolsudvalgets betænkning lagt betydelig vægt på, at ansvaret for dommerudnævnelser "bør ligge hos et organ, som direkte eller indirekte henter sit mandat i folkestyret".⁴⁰ Justitsministeriet gav på tilsvarende måde i bemærkningerne til lovforslaget om oprettelse af Dommerudnævnelsesrådet udtryk for vigtigheden af, at "udnævnelseskompetencen ligger hos et organ, der handler under ansvar over for Folketinget, og som kan drages til ansvar for den udnævnelsespolitik, der følges".⁴¹ Domstolsudvalget foreslog i sin betænkning, at Dommerudnævnelsesrådet skulle have adgang til at indstille to eller flere kandidater sideordnet, hvis rådet vurderede dem lige egnede, ligesom man foreslog, at der blev givet mulighed for, at et eller flere medlemmer af rådet afgav dissens.⁴² Justitsministeren ville dermed kunne få valget mellem flere kandidater. En sådan ordning ønskede Justitsministeriet imidlertid ikke. I stedet foreslog ministeriet, at Dommerudnævnelsesrådet kun skulle kunne indstille én ansøger til en ledig dommerstilling. Justitsministeriet anførte med ubetvivlelig rigtighed, at en sådan ordning, hvor Dommerudnævnelsesrådet kun indstiller én kandidat, vil "tillægge rådet størst muligt indflydelse på udnævnelsen".⁴³ Den vedtagne lov er i overensstemmelse hermed.

Man kan spørge, hvilken kompetence – og dermed hvilket ansvar – ministeren herefter står tilbage med vedrørende dommerudnævnelserne. Da det må antages, at justitsministeren vil være forpligtet til enten at følge eller forkaste Dommerudnævnelsesrådets indstilling, men ikke vil være berettiget til at udpege en anden efter eget valg, vil justitsministerens kompetence være stærkt begrænset. Det blev således også anført af Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget, at det forudsættes, at ministeren kun helt undtagelsesvis ikke vil følge Dommerudnævnelsesrådets indstilling, og at han i et sådant tilfælde orienterer Folketingets Retsudvalg herom.⁴⁴

Det er på denne baggrund svært at se, at der i praksis vil være grundlag for – som anført af Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger – at drage ministeren "til ansvar for den udnævnelsespolitik, der følges". Udnævnelsespolitikken vil i praksis være Dommerudnævnelsesrådets opgave og ansvar. Ministerens ansvar vil – ud over helt exceptionelle situationer – kun

bestå i det ansvar, der knytter sig til ministerens helt almindelige kompetence (og forpligtelse) til at overvåge sin ressort og foreslå initiativer, herunder lovgivningsinitiativer vedrørende reglerne om dommerudnævnelse. Ansvarer rækker derfor i praksis ikke videre, end at ministeren i Folketinget kan blive konfronteret med spørgsmål vedrørende udnævnelsespolitikken og dens resultater – eller mangel på samme – ligesom ministeren politisk vil kunne pålægges at tage de lovgivningsmæssige initiativer mv., som Folketingets flertal finder nødvendige.

Bredere rekruttering til Højesteret – før reformen og ”til overmål”

Ganske som for Domstolsstyrelsens vedkommende, er det vanskeligt i dag, kun fire år efter domstolsreformens gennemførelse, at vurdere betydningen af oprettelsen af Dommerudnævnelsesrådet.

For Højesterets vedkommende var tendensen til en bredere rekruttering som nævnt allerede slået igennem fra begyndelsen af 1990'erne. Ser man på den karrieremæssige baggrund for de 14 højesteretsdommere, der er blevet udnævnt fra og med 1990 og frem til Dommerudnævnelsesrådet påbegyndte sit virke pr. 1. juli 1999, er ændringen i rekrutteringsmønstrer ganske dramatisk, idet kun et fåtal har været igennem den traditionelle justitsministerielle karriere.⁴⁵ Ni af de 14 var ved deres udnævnelse landsdommere. Tre af disse var kommet til landsretten efter en forudgående universitetskarriere og én af disse tre havde tillige en længerevarende advokatbaggrund. En af de øvrige seks landsdommere havde ligeledes en længerevarende advokatbaggrund. De resterende fem højesteretsdommere var ved deres udnævnelse henholdsvis juridiske professorer (tre), advokat eller rigsadvokat. Kun fire af de 14 udnævnte højesteretsdommere havde været igennem den traditionelle justitsministerielle karriere. Yderligere to havde været ansat i Justitsministeriet i deres første arbejdsår, den ene dog kun ganske kortvarigt.

Efter Dommerudnævnelsesrådets oprettelse er udviklingen fortsat ad samme spor. Fra 1. juli 1999 og frem til skrivende stund (juli 2003) er der blevet udnævnt fem højesteretsdommere. Kun én af disse kom umiddelbart fra en stilling i Justitsministeriet. En var landsdommer (med ansættelse de første to år efter kandidateksamen som universitetslærer efterfulgt af ansættelse i Justitsministeriet med påfølgende udnævnelse som dommer i Københavns Byret og senere Østre Landsret). Tre var ved deres udnævnelse advokater. En af disse havde forud for sit ca. 17-årige virke som advokat haft ansættelse i Justitsministeriet i ca. otte år.⁴⁶ I sin årsberetning for 2002, hvor udviklingen i rekrutteringsmønstrer siden domstolsreformens ikraft-

træden er opsummeret, konkluderer Dommerudnævnelsesrådet da også – måske med en lidt overraskende sprogbrug – at domstolsreformens målsætning om en bredere dommerrekruttering ”til overmål” er opfyldt ved besættelse af dommerstillinger i Højesteret.⁴⁷

Det samlede billede er således i dag, at rekrutteringen fra Justitsministeriet ikke længere er dominerende for Højesterets vedkommende. Heller ikke den lukkethed, der tidligere kunne siges at bestå i, at rekrutteringen helt overvejende skete fra landsretterne,⁴⁸ består længere. I modsætning til tidligere består Højesterets dommerkollegium i dag i betydeligt tal af personer uden langvarig dommererfaring forud for udnævnelsen.

Som det er fremgået, var ændringen i rekrutteringsmønstret til Højesteret indtruffet allerede i årene *før* domstolsreformen. Det forekommer på denne baggrund nærliggende at konkludere, at holdningsskiftet i Højesteret vedrørende rekrutteringen til rettens dommerembeder snarere har været en del af baggrunden for domstolsreformen end et resultat heraf. Etableringen af Dommerudnævnelsesrådet og indføjelser i retsplejeloven af bestemmelsen om den vægt, der skal tillægges bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag, må i dette perspektiv først og fremmest ses som en markering af de nye tider, der for Højesterets vedkommende allerede havde udviklet sig *forud* for reformen.

Vedrørende Dommerudnævnelsesrådets betydning for besættelsen af dommerstillinger i Højesteret kan det i øvrigt nok kun vanskeligt tænkes, at rådet vil undlade at følge Højesterets indstilling. Som Domstolsudvalget præciserede i sin betænkning, giver det sig selv, at Højesterets udtalelse om besættelse af stillinger som højesteretsdommer vil blive tillagt særlig vægt.⁴⁹ Og i kraft af prøvevoteringsystemet, hvorefter udnævnelse til højesteretsdommer forudsætter, at den pågældende har godtgjort sin egnethed ved som prøve at votere først i mindst fire sager, jf. retsplejelovens § 42, stk. 5, har Højesteret under alle omstændigheder det sidste ord.

Uændret rekruttering til landsretterne og byretterne

For landsretternes vedkommende har ændringen i rekrutteringsmønstret siden domstolsreformens gennemførelse været særdeles begrænset. Der har kun været få ansøgere uden for den traditionelle ansøgerkreds, og målsætningen om en bredere dommerrekruttering er ikke blevet opfyldt. I perioden fra 1. august 1999 til 31. december 2002 er kun to ud af 21 stillinger ved landsretterne blevet besat med andre end traditionelle ansøgere (fra domstolssystemet og Justitsministeriet). I Østre Landsret er der tale om én ud af 18 stillinger og i Vestre Landsret én ud af tre stillinger. De ikke-

traditionelle udnævnelser vedrørte henholdsvis en kontorchef i Skov- og Naturstyrelsen under Miljøministeriet og en universitetslærer. I byretterne er én ud af 74 stillinger blevet besat med andre end traditionelle ansøgere (en viceformand i Naturklagenævnet).⁵⁰

Undersøger man nærmere den karrieremæssige baggrund for de 19 såkaldt traditionelle udnævnelser til landsretterne, tegner der sig det billede, at 15 af de pågældende forud for udnævnelsen som landsdommer havde ansættelse ved domstolene, mens tre havde ansættelse i Justitsministeriet eller ministeriets institutioner og én havde ansættelse i Procesbevillingsnævnet. Af de 19 havde langt hovedparten, nemlig 16, en forudgående længerevarende ansættelse i Justitsministeriet bag sig.⁵¹

Den "dødssyge svoger"

I forbindelse med pressekritik af den manglende ændring i rekrutteringsmønstret blev generalsekretær i Røde Kors, Jørgen Poulsen, der fra Dommerudnævnelsesrådets etablering og frem til 28. februar 2003 var den ene af de to offentlighedsrepræsentanter i rådet, refereret for følgende udtalelse:

Vi har faktisk ansat hver eneste ansøger, der var kvalificeret og ikke kom med den sædvanlige baggrund. Om det er godt nok, ved jeg ikke, men vi har i hvert fald stoppet en justitsministeriel nepotisme, hvor de bare kom slæbende med deres dødssyge svoger.⁵²

Udtalelsens ord om nepotisme er bemærkelsesværdige og er da heller ikke blevet dokumenteret.⁵³ I øvrigt vidner de statistiske oplysninger vedrørende landsretternes kvalifikationsvurdering efter endt landsretskonstitution om, at den nævnte "svoger" måske ikke har været så dødssyg endda. Kvalifikationsvurderingerne afgives af landsrettens præsident efter et afsluttet konstitutionsforløb på ni måneder. For perioden siden Dommerudnævnelsesrådets oprettelse pr. 1. juli 1999 til 31. december 2002 ser tallene ud som følger:

For gruppen af konstituerede landsdommere, som inden konstitutionen var ansat ved Justitsministeriet, direktorater mv. under Justitsministeriet eller politi og anklagemyndighed, opnåede 40 pct. den højest mulige "karakter", idet de blev bedømt som "særdeles/meget velkvalificeret", mens 50 pct. blev bedømt som "velkvalificeret". Med andre ord lå 90 pct. på den rigtige side af den skillelinje, der som hovedregel gælder for ansættelse som dommer.

For gruppen af konstituerede landsdommere, som inden konstitutionen var ansat ved domstolene, Domstolsstyrelsen eller Procesbevillingsnævnet,

var de tilsvarende tal 10 pct. med prædikateret "særdeles/meget velkvalificeret" og 55 pct. med prædikateret "velkvalificeret".

For gruppen af konstituerede landsdommere, som inden konstitutionen var ansat ved universiteter, som advokater eller havde anden ansættelse – altså netop den gruppe med utraditionel baggrund, som domstolsreformen skulle medvirke til at berede vejen for – blev kun seks pct. vurderet som "særdeles/meget velkvalificeret", mens 35 pct. blev vurderet som "velkvalificeret".⁵⁴

Ændret rekruttering til Københavns Byret

For Københavns Byrets vedkommende har rekrutteringsmønsteret ændret sig stærkt. Af Domstolsudvalgets betænkning fremgik, at to tredjedele af dommerne havde en forudgående karriere i Justitsministeriets departement. Tidligere blev den helt overvejende del af byretsdommerne i Københavns Byret senere udnævnt til landsdommer i Østre Landsret. Pr. 1. april 1996 havde således 40 ud af 50 landsdommere i Østre Landsret været dommere i Københavns Byret.⁵⁵ Præsidenten for Københavns Byret har i en række udtalelser til Dommerudnævnelsesrådet peget på det ønskelige i, at der til Københavns Byret i videre omfang udnævnes dommere, der i en længere år-række har gjort tjeneste som dommerfuldmægtig eller retsassessor og herigennem opnået et indgående kendskab til og erfaring i retssagsbehandling. Præsidenten har endvidere peget på det ønskelige i, at der også til Københavns Byret udnævnes dommere, der anser en byretsdommerstilling som deres slutstilling.⁵⁶ Med andre ord: Københavns Byret skal være andet og mere end en gennemgangslejr for ansatte i Justitsministeriets departement.

De anførte synspunkter har afspejlet sig i Dommerudnævnelsesrådets indstillinger: I perioden fra 1. august 1999 til 31. december 2002 har rådet indstillet 25 ansøgere til ansættelse som dommer eller rejsedommer i Københavns Byret. Kun to af disse havde forinden udnævnelsen ansættelse i Justitsministeriet (departementet). De resterende 23 havde ansættelse som retsassessor, rejsedommer, dommerfuldmægtig, justitssekretær, landsdommer, konstitueret dommer i byretten eller ansættelse i Domstolsstyrelsen.⁵⁷

Domstolene i skudlinjen

Sammenfattende tegner der sig i dag, fire år efter domstolsreformen trådte i kraft, et domstolssystem, der fremstår som mere selvstændigt og uafhængigt end nogensinde tidligere i dansk forfatningshistorie.

De administrative og bevillingsmæssige spørgsmål er henlagt til Domstolsstyrelsen og dermed i realiteten lagt i hænderne på domstolene selv.

Det har utvivlsomt medvirket til at give domstolene en mere selvstændig profil i offentligheden, men har dermed også bragt domstolene i en mere fremskudt og udsat position. Som daværende højesteretspræsident Niels Pontoppidan udtalte i et afskedsinterview i december 2000, kan Domstolsstyrelsen og dens bestyrelse tænkes at komme "direkte i skudlinjen" uden det skjold, der tidligere lå i, at justitsministeren var den ansvarlige for domstolenes forhold. Det gælder både i forhold til Folketinget og i forhold til offentligheden. Som (stadigt) aktuelle eksempler henviste Niels Pontoppidan til kritikken af berømmelsestiderne og bijob-diskussionen.⁵⁸

Selvstændiggørelsen i kraft af Dommerudnævnelsesrådet er på samme måde egnet til at bringe domstolene i en mere fremskudt position. Proceduren for dommerudnævnelser er blevet mere åben og gennemsigtig, i hvert fald i den forstand at de nærmere regler herom nu liviler på et lovgrundlag samt derved, at der i modsætning til tidligere nu informeres systematisk om de indstillinger – og dermed ansættelser – der finder sted i dommerembederne. Resultatet har da også været jævnlig pressedebat og -kritik af dommerrekrutteringen.

Indtil nu er det ikke lykkedes at få den bredde i rekrutteringen, som domstolsreformen tog sigte på. Årsagerne hertil ligger formentlig i det væsentlige i forhold, som er uden for Dommerudnævnelsesrådets og domstolenes kontrol. Som Dommerudnævnelsesrådet har påpeget, synes et grundlæggende problem at være, at det – uden for den traditionelle ansøgerkreds – ikke fremstår som tilstrækkeligt attraktivt for særligt mange kvalificerede jurister, der har nået udnævnelsesalderen til en dommerstilling, at skifte fra en karriere i det offentlige eller private til en landsdommer- eller byretsdommerstilling.

For så vidt angår privatansatte, spiller de lønmæssige forhold formentlig en væsentlig rolle. Hertil kommer, at det for både privat og offentligt ansatte vil være et væsentligt karrieremæssigt skift, som endda skal indledes med en ni måneder lang konstitutionsperiode i landsretten, hvor den pågældendes egnethed som dommer skal bedømmes, jf. retsplejelovens § 42, stk. 4. Som tallene ovenfor viser, er der ingen garanti for, at en sådan bedømmelse resulterer i en "karakter", der vil kunne føre til en dommeransættelse.

Svækket selvbestemmelse ved rekrutteringen

Med domstolsreformen og oprettelsen af Dommerudnævnelsesrådet fremstår dommerudnævnelserne nu mere uafhængige af den udøvende magt end tidligere. I realiteten er domstolenes selvbestemmelse i henseende til dommerrekrutteringen imidlertid blevet svækket. Før domstolsreformen

var det domstolene selv, der var herre over ansættelserne. Det er det ikke længere. Den reelle indflydelse må nu deles med de tre ikke-domstolsrepræsentanter i Dommerudnævnelsesrådet: Advokatrådets repræsentant og de to offentlighedsrepræsentanter. De sidste har ikke holdt sig tilbage fra at have en selvstændig opfattelse af, hvilke ansøgere der bør indstilles til de ledige dommerembeder.

Der foreligger ikke almindeligt tilgængelige oplysninger om Dommerudnævnelsesrådets interne drøftelser, herunder i hvilket omfang man har fulgt landsretspræsidenternes indstillinger om udnævnelser til landsdommer. Men så vidt vides, er præsidenternes indstillinger ikke i alle tilfælde blevet fulgt af rådet. At Dommerudnævnelsesrådets medlemmer forbeholder sig en selvstændig stillingtagen til de forelagte indstillinger fremgår da også, at der ikke altid har været enighed i rådet om de afgivne indstillinger. I beretningsperioden 1999-2000 var der således dissens i forbindelse med besættelsen af seks stillinger. I 2001 i forbindelse med tre stillinger og i 2002 i forbindelse med én stilling.⁵⁹ Alle Dommerudnævnelsesrådets indstillinger er blevet fulgt af justitsministeren.

Justitsministeren er nu formelt afskåret fra at vælge sin egen kandidat til et dommerembede, men heri er der i realiteten ingen forskel til tidligere. Det reelt nye, som domstolsreformen har medført, er, at domstolene ikke længere kan være helt sikre på at få den kandidat, de peger på. Domstolenes uafhængighed er i så henseende blevet mindre, mens det, man med et såre upræcist udtryk – men i mangel af bedre – kunne kalde ”samfundsindflydelsen”, er blevet større.

Måske er den legitimitet, hvormed domstolene i deres dømmende funktion kan hævde deres position som selvstændig statsmagt, dermed blevet styrket. I så henseende afhænger det set dog nok af øjnene, der ser.

Noter

¹ Jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, Kbh., 1973, s. 151.

² Lov nr. 401 af 26. juni 1998 og lov nr. 402 af 26. juni 1998.

³ Folketingstidende 1997-98, 1. samling, Tillæg A, s. 615.

⁴ Folketingstidende 1997-98, 1. samling, Forhandlingerne, s. 595-617. 2. samling, s. 270-281, s. 2014 f. og s. 2125.

⁵ Folketingstidende 1997-98, 2. samling, Forhandlingerne, s. 278.

⁶ Domstolsudvalgets betænkning. Betænkning nr. 1319, 1996, s. 87 smh. s. 101.

⁷ Betænkning 1319/1996, s. 263, smh. s. 63 f. og s. 86.

⁸ Betænkning 1319/1996, s. 175.

⁹ Betænkning 1319/1996, s. 34.

¹⁰ I perioden 1. marts til 30. juni 1995 blev byretterne, bortset fra de præsidentlede embeder, beklædt af dommerfuldmægtige og retsassessorer i ca. 40 pct. af de civile sager og straffesagerne, jf. Betænkning 1319/1996, side 44.

¹¹ Betænkning 1319/1996, s. 44, smh. s. 264 f.

¹² Lov nr. 401 af 26. juni 1998.

¹³ Folketingstidende 1997-98, 2. samling, Forhandlingerne, s. 270.

¹⁴ Folketingstidende, 1. samling, Tillæg A, s. 520 og s. 616.

¹⁵ Betænkning 1319/1996, s. 107.

¹⁶ Domstolsstyrelsens beretning 2002, side 6, jf. også Berlingske Tidende, onsdag den 26. marts 2003, 4. sektion, side 6 f.

¹⁷ Folketingstidende 1997-98, 2. samling, Tillæg B, s. 201 f.

¹⁸ Jf. betænkning 1319/1996, s. 71-81 og s. 85.

¹⁹ Jf. "Domstolene i skudlinien". Interview med Niels Pontoppidan i Administrativ Debat, nr. 1, 2001, s. 2, og Domstolsstyrelsens beretning 2002, side 20.

²⁰ Se Domstolsstyrelsens beretninger for årene 1999-2000, 2001 og 2002.

²¹ Betænkning 1319/1996, s. 105.

²² Som påpeget af Marianne Antonsen har Domstolsstyrelsen i kraft af sin forankring og deraf følgende legitimitet i dommerstanden haft bedre muligheder for at indføre forvaltningspolitiske tiltag som økonomistyring, ressourcestyring mv., end den tidligere domstolsafdeling i Justitsministeriet havde. Se Marianne Antonsen, "Organisatorisk forandring og institutioner i spil eller i splid", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 2, 2003, s. 154 f.

²³ Jf. også "Domstolene i skudlinien". Interview med Niels Pontoppidan i Administrativ Debat, nr. 1, 2001, s. 1.

²⁴ Poul Andersen, "Rigsdagen og domstolene" i Den danske Rigsdag 1849-1949, bind V, 1953, s. 502.

²⁵ Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, s. 1317, Forhandlingerne, s. 6384 ff.

²⁶ Betænkning 1319/1996, s. 13.

²⁷ Betænkning 1319/1996, s. 242.

²⁸ Betænkning 1319/1996, s. 25 og s. 219. Bent Christensen konkluderer i sin undersøgelse af Højesterets forhold til regeringen i perioden 1849-1961, at "de politiske magthaveres rådighed over dommernes udnævnelse, afsættelse og økonomiske vilkår i det store og hele er udøvet, uden at der herved er sket indgreb i rettens uforstyrrede gang. Højesterets uafhængighed i forhold til de øvrige statsmagter har for så vidt i den konstitutionelle periode været i høj grad en realitet". Se Bent Christensen, "Rettens forhold til regeringen. Tiden efter 1849" i Højesteret 1661-1961, Kbh., 1961, s. 352.

²⁹ Betænkning 1319/1996, s. 219, og Gorm Toftgaard Nielsen, Politik og jura, Kbh., 1994, s. 62.

³⁰ Betænkning 1319/1996, s. 221 og Jens Peter Christensen, "Magtens fristelser" i Peter Garde m.fl. (red.), *Mindeværdige retssager*, Kbh., 2002, s. 33 f., jf. Svend Thorsen, *De danske ministerier 1901-1929*, Kbh., 1972, s. 104, og Tage Holmboe, "Rekrutteringen af retten m.v." i *Højesteret 1661-1961*, Bind 2, Kbh., 1961, s. 220 samt Torben Jensen, "Højesterets arbejdsform" i *Højesteret 1661-1986*, Kbh., 1986, s. 122 og s. 138, note 163.

³¹ Jf. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret*, bind 1, 1. udg., Kbh., 1989, side 221 f. Se Peter Munk Christiansen m.fl., *Den danske elite*, 2001, s. 104-106 og s. 107-111, om de typiske karriereveje og rekrutteringen anskuet ud fra bredere sociale og erhvervsmæssige kriterier. Om dommerrekrutteringen i et længere tidsperspektiv se: Ole Hammerslev, *Danish Judges in the 20th Century*, s. 197-211, Kbh., 2003.

³² Betænkning 1319/1996, s. 27 og s. 148 ff.

³³ Betænkning nr. 1319/1996, s. 175.

³⁴ Betænkning 1319/1996, s. 184.

³⁵ Betænkning 1319/1996, s. 242 smh. s. 228 ff.

³⁶ Betænkning 1319/1996, s. 242 f.

³⁷ Betænkning 1319/1996, s. 244.

³⁸ Lov nr. 402 af 26. juni 1998.

³⁹ Folketingstidende 1997-98, 1. samling, Tillæg A, s. 562.

⁴⁰ Betænkning 1319/1996, s. 242.

⁴¹ Folketingstidende 1997-98, 1. samling, Tillæg A, s. 560.

⁴² Betænkning 1319/1996, s. 261 f.

⁴³ Folketingstidende 1997-98, 1. samling, Tillæg A, s. 563.

⁴⁴ Folketingstidende 1997-98, 1. samling, Tillæg A, s. 563.

⁴⁵ Egen opgørelse på grundlag af diverse årgange af Hof og Stat, *Kraks Blå Bog* samt *Juridisk-Økonomisk Stat*, 1981 og 1995.

⁴⁶ Egen opgørelse på grundlag af diverse årgange af Hof og Stat, *Kraks Blå Bog*, *Juridisk-Økonomisk Stat*, 1981 og 1995, samt *Dommerudnævnelsesrådets årsberetninger*, 1999 og 2000, 2001 samt 2002.

⁴⁷ *Dommerudnævnelsesrådets årsberetning 2002*, s. 5. Måske ligger der heri en tilkendegivelse af, at kvalificerede ansøgere med dommererfaring fra den traditionelle karrierevej (fremover) vil have rådets øgede opmærksomhed.

⁴⁸ Betænkning 1319/1996, s. 150.

⁴⁹ Betænkning 1319/1996, s. 258.

⁵⁰ *Dommerudnævnelsesrådets årsberetning 2002*, s. 4.

⁵¹ Egen opgørelse på grundlag af *Juridisk-Økonomisk Stat*, 1981 og 1995 samt diverse årgange af Hof og Stat.

⁵² Information, onsdag den 16. oktober 2002, side 2.

⁵³ 1 Information den 6. november, 2002, anføres, at Jørgen Poulsen har bedt avisen præcisere, at hans udtalelser om nepotisme i Justitsministeriet "henviser til ofte

fremstillede beskyldninger om justitsministeriel nepotisme, idet han rent faktisk ikke ved, om en sådan eksisterer”.

⁵⁴ Dommerudnævnelsesrådets årsberetning, 2002, s. 36 f.

⁵⁵ Dommerudnævnelsesrådets årsberetning 1999 og 2000, s. 24 og betænkning 1319/1996, s. 149.

⁵⁶ Dommerudnævnelsesrådets årsberetning 1999 og 2000, side 25.

⁵⁷ Dommerudnævnelsesrådets årsberetninger for 1999 og 2000, 2001 samt 2002, s. 15.

⁵⁸ ”Domstolene i skudlinien”. Interview med Niels Pontoppidan i Administrativ Debat, nr. 1, 2001, s. 2.

⁵⁹ Dommerudnævnelsesrådets årsberetninger, 1999 og 2000, s. 11, 2001 s. 12, samt 2002, s. 11.

Stk. 3. Retten eller politimesteren afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Er anmodningen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at anmodningen er modtaget af retten eller politimesteren, skal ansøgeren underrettes om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Hvis dokumentet indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder, kan den myndighed, der behandler anmodningen om aktindsigt, bestemme, at dokumentet inden gennemsynet eller kopieringen anonymiseres, således at de pågældendes identitet ikke fremgår. I straffesager skal dokumentet inden gennemsynet eller kopieringen anonymiseres, således at medvirkende lægdommers identitet ikke fremgår. I sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden skal dokumentet inden gennemsynet eller kopieringen anonymiseres, således at forurettedes identitet ikke fremgår.

Stk. 5. Personnummer er ikke omfattet af retten til aktindsigt.

§ 41 f. Efter anmodning giver retten personer, der er omfattet af § 172, stk. 1, 2 eller 4, adgang til at gennemse domme, der er afsagt inden for de seneste 4 uger. § 41 b, stk. 2, nr. 1 og 4, og stk. 3, samt § 41 e, stk. 2, 2. pkt., og stk. 4 og 5, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Efter anmodning udleverer anklagemyndigheden kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring til de i stk. 1 nævnte personer. § 41 b, stk. 3, nr. 1, og § 41 e, stk. 5, finder tilsvarende anvendelse. Dokumentet skal inden kopieringen anonymiseres, således at forurettedes eller vidners identitet ikke fremgår. Justitsministeren fastsætter regler om, i hvilken periode retten til aktindsigt gælder.

Stk. 3. Efter anmodning udlåner retten under domsforhandlingen eller et retsmøde efter § 922 hjælpebilag og rids over gerningsstedet, som er udarbejdet af anklagemyndigheden og forsvarer, til de i stk. 1 nævnte personer, medmindre dokumentets karakter eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, tiltalte, vidner eller andre taler herimod. § 41 b, stk. 3, nr. 1, og § 41 e, stk. 5, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. I borgerlige sager kan et eller flere af sagens dokumenter med parternes samtykke udlånes til de i stk. 1 nævnte personer under et retsmøde.

Stk. 5. Efter anmodning udleverer retten kopi af andre indførsler i retsbøgerne end domme og kendelser til de i stk. 1 nævnte personer. Er retsmødet holdt helt eller delvis for lukkede døre, kan udlevering kun ske, hvis dørlukning alene er sket af hensyn til ro og orden i retslokalet. § 41 b, stk. 2, nr. 1 og 5, og stk. 3, samt § 41 e, stk. 1, 1. pkt., stk. 2, 2. pkt., og stk. 4 og 5, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 6. Dokumenter og kopier, der gives adgang til i medfør af stk. 1-5, må ikke være tilgængelige for andre end massemediets journalister og redaktionsmedarbejdere og må kun bruges til støtte for journa-

listisk og redaktionelt arbejde. Kopier af kendelser i straffesager, der udleveres til de i stk. 1 nævnte personer i medfør af § 41 b, må, indtil sagen er endeligt afsluttet, ikke være tilgængelige for andre end massemediets journalister og redaktionsmedarbejdere og må kun bruges til støtte for journalistisk og redaktionelt arbejde. Justitsministeren fastsætter regler om massemediers opbevaring af kopier. De i stk. 3 og 4 nævnte dokumenter skal tilbageleveres senest ved retsmødets afslutning.

Stk. 7. Overtrædelse af stk. 6, 1., 2. og 4. pkt., straffes med bøde. I forskrifter, der udfærdiges i medfør af stk. 6, 3. pkt., kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

§ 41 g. Der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i §§ 41 a-41 f, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Retten kan bestemme, at en person uden for domstolene og den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som retten videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil. Straffelovens §§ 152 og 152 c-152 f finder tilsvarende anvendelse på overtrædelse af et sådant pålæg om tavshedspligt.

Kapitel 4

Dommere, justitssekretærer, fuldmægtige m.m.

§ 42. Faste dommere ved rigets almindelige domstole beskikkes af kongen.

Stk. 2. Til Højesteret sker udnævnelse som »højesteretsdommer«, til landsret som »landsdommer«, til hver af de andre retter – bortset fra Sø- og Handelsretten i København, jf. § 9 – som »dommer« med angivelse af, hvor pågældende ansættes.

Stk. 3. Kun den, der har bestået juridisk kandidatskamen, kan beskikkes.

Stk. 4. Beskikkelse som landsdommer eller dommer i en byret eller Sø- og Handelsretten kræver i reglen, at den pågældendes egnethed som dommer har været bedømt i landsretten.

Stk. 5. Før nogen kan beskikkes til højesteretsdommer, skal den pågældende have godtgjort sin egnethed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, af hvilke mindst den ene skal være borgerlig.

§ 43. Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges afgørende vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund.

22 Retsplejelov

§ 43 a. Der oprettes et dommerudnævnelsesråd, som afgiver indstilling til justitsministeren om besættelse af stillinger som

- 1) højesteretsdommer,
- 2) landsretspræsident og landsdommer,
- 3) præsident, vicepræsident og dommer i Sø- og Handelsretten,
- 4) byretspræsident, administrerende byretsdommer og byretsdommer,
- 5) midlertidigt beskikket dommer i henhold til § 44 b og
- 6) midlertidigt beskikket dommer i henhold til § 44 c.

Stk. 2. Rådets indstillinger skal være begrundede. Rådet kan kun indstille én ansøger til en ledig stilling. Såfremt der ikke i rådet er enighed om, hvem af ansøgerne der skal indstilles, afgøres spørgsmålet ved afstemning. Ved stemmelighed gør formandens stemme udslaget. Det skal tilkendegives i rådets indstilling, såfremt der har været uenighed om indstillingen, og de enkelte medlemmers standpunkter skal fremgå.

§ 43 b. Dommerudnævnelsesrådet består af 6 medlemmer, en højesteretsdommer (formand), en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og to repræsentanter for offentligheden.

Stk. 2. Dommerne beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, landsretterne og Den Danske Dommerforening.

Stk. 3. Advokaten beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra Advokatrådet.

Stk. 4. Offentlighedsrepræsentanterne beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening og Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening og Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Stk. 5. Medlemmer af Folketinget, amtsråd og kommunalbestyrelser kan ikke være medlemmer af Dommerudnævnelsesrådet.

Stk. 6. Medlemmerne beskikkes for 4 år. Genbeskikkelse kan ikke finde sted.

Stk. 7. Der beskikkes en suppleant for hvert af rådets medlemmer. Stk. 1-5 og stk. 6, 1. pkt., finder tilsvarende anvendelse på beskikkelse af suppleanter.

[§ 43 b, stk. 4 og 5, ændres

Med ikrafttrædelse 1.1. 2007, jf. Lov nr. 552 af 24.6. 2005, affattes § 43 b, stk. 4, således:

»Stk. 4. Offentlighedsrepræsentanterne beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis KL (Kommunernes Landsforening) og Dansk Folkeoplysnings Samråd.«

og i stk. 5 ændres »amtsråd« til: »regionsråd«.]

§ 43 c. Dommerudnævnelsesrådet fastsætter selv sin forretningsorden.

Stk. 2. Der kan i forretningsordenen fastsættes bestemmelser om, at formanden kan afgive indstilling i visse, nærmere bestemte sager på rådets vegne, eller at indstillinger kan afgives af 3 af rådets med-

lemmer, nemlig en dommer, en advokat og en offentlighedsrepræsentant.

§ 43 d. Dommerudnævnelsesrådet offentliggør hvert år en redegørelse for sin virksomhed.

Stk. 2. Dommerudnævnelsesrådets sekretariatsopgaver varetages af Domstolsstyrelsen.

§ 44. Midlertidig beskikkelse til højesteretsdommer kan ikke finde sted. En ledig stilling skal besættes inden 6 måneder.

Stk. 2. Ved andre dommerstillinger kan midlertidig beskikkelse meddeles af Domstolsstyrelsen efter reglen i § 44 a, af justitsministeren efter reglerne i §§ 44 b og 44 c og af landsretspræsidenterne efter reglerne i §§ 44 d og 45.

Stk. 3. Den, som beskikkes til midlertidigt at beklæde en dommerstilling, skal opfylde betingelsen i § 42, stk. 3.

Stk. 4. Etårsfristen kan dog forlænges i op til et år ad gangen, hvis ganske særlige grunde taler for det, og hvis samtykke gives af præsidenten (den administrerende dommer) for vedkommende ret eller for retspræsidenters, administrerende dommeres og enkeltdommeres vedkommende af præsidenten for den nærmeste overordnede ret.

§ 44 a. Domstolsstyrelsen kan meddele midlertidig beskikkelse, når det er nødvendigt ved ledighed i en stilling eller ved en fast dommers forfald.

Stk. 2. Når det af de grunde, der er nævnt i stk. 1, skønnes nødvendigt, er enhver byretsdommer forpligtet til at modtage beskikkelse til foruden sit eget embede midlertidigt at beklæde et andet embede som byretsdommer.

Stk. 3. Bortset fra tilfælde af forfald på grund af sygdom kan en stilling ikke holdes midlertidigt besat i mere end ét år.

Stk. 4. Etårsfristen kan dog forlænges i op til et år ad gangen, hvis ganske særlige grunde taler for det, og hvis samtykke gives af præsidenten (den administrerende dommer) for vedkommende ret eller for retspræsidenters, administrerende dommeres og enkeltdommeres vedkommende af præsidenten for den nærmeste overordnede ret.

Stk. 5. Forlængelser af etårsfristen kan dog højst ske for en samlet periode på 3 år.

Stk. 6. Midlertidig beskikkelse meddelt efter stk. 1 bortfalder, når den ledige stilling besættes eller forfaldsgrunden ophører at bestå. Domstolsstyrelsen kan dog efter indstilling fra vedkommende landsretspræsident tilbagekalde beskikkelsen fra et tidligere tidspunkt.

§ 44 b. Justitsministeren kan meddele midlertidig beskikkelse som landsdommer ud over det antal dommere, der i § 4 er fastsat for landsretterne.

Stk. 2. Beskikkelsen meddeles for en tidsbegrænset periode på indtil 1 år. Under særlige omstændigheder og efter indstilling fra landsrettens præsident kan justitsministeren forlænge beskikkelsen ud over 1 år.

§
midlertidig
retsdommer
§§ 1:
S
måned

§
tilfælde
klæde
tilbage

§
midlertidig
byret,
Stk.
ning k
stk. 6,

Stk.
der er
præsident
lemme
varetager
Stk.
des af 1

§ 41
er nødvendig
ternes v
øvrigt a

§ 47
sidentrådene
giale ret
ved side

§ 47
februar
hvert, se
de at
beretning
art og hv
ger skal
navnene
senteret p
get. Dom
ning om i
Stk. 2
ningerne
retter til
vidt angå
havns By
Roskilde
Sø- og H
Højesteret
Stk. 3.
pkt., er un

§ 47 F
kommende